VII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **KOMISJI USTAWODAWCZEJ**
(NR 86)
z dnia 22 stycznia 2014 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 86)

22 stycznia 2014 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla Komisji: Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz do spraw Unii Europejskiej rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1881);

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu, w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu, spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: SK 6/13, K 15/13, P 6/13, K 11/13, SK 28/13,

– sprawy bieżące.

W posiedzeniu udział wzięli: **Marceli Niezgoda** podsekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju wraz ze współpracownikami.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Marzena Laskowska** – naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym BAS; **Marcin Wójcik, Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych; **Łukasz Grabarczyk** – legislator z Biura Legislacyjnego oraz **Paweł Daniluk, Krzysztof Oplustil, Szymon Pawłowski, Dorota Lis-Staranowicz, Przemysław Sobolewski** – eksperci z Biura Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji. Witam wszystkich członków Komisji oraz przybyłych gości. Czy do przedstawionego porządku obrad są jakieś uwagi? Nie słyszę. Stwierdzam, że porządek dzienny został przyjęty.

Otrzymałem opinię, która została przygotowana na zamówienie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. W tej opinii zawarta jest teza o niezgodności omawianej ustawy z art. 20 Konstytucji. Autor opinii podnosi, iż przepisy ustawy są niezgodne z wyrażoną w art. 20 Konstytucji polityką zrównoważonego rozwoju. Autor tej opinii, pan prof. Piątek, nie wchodzi w szczegóły materii konstytucyjnej, sygnalizuje jedynie problem i formułuje opinię, że jego zdaniem taka sprzeczność występuje.

Natomiast w opinii, którą Komisja otrzymała dwa tygodnie temu z Biura Analiz Sejmowych, problem zgodności ustawy z konstytucją nie jest poruszony. Jest to ogólna opinia, w której wytknięto pewne mankamenty projektu ustawy z ogólną uwagą, że „projektowana ustawa wymaga dalszych prac sejmowych”.

W związku z uwagami dotyczącymi niezgodności ustawy z art. 20 Konstytucji, proponuję, żebyśmy dzisiaj tej sprawy nie rozpatrywali, tylko zwrócili się do Biura Analiz Sejmowych o opinię pod kątem zgodności tej ustawy z konstytucją, a w szczególności z art. 20 konstytucji.

Czy są uwagi do tej propozycji?

Poseł Damian Raczkowski (PO):

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, proponuję, żebyśmy jednak przyjrzeli się temu projektowi, tym bardziej że w jakiejś mierze jesteśmy spóźnieni z naszą opinią.

Wydaje się, że jako prezydium Komisji powinniśmy się bić w piersi, że wcześniej nie zleciliśmy takiej analizy. Sądzę jednak, że z racji tego, iż na obecnym posiedzeniu Sejmu odbędzie się głosowanie w tej sprawie, to dobrze byłoby, aby ta spóźniona, niestety, opinia, o którą występowały dwie komisje, a o którą do Komisji Ustawodawczej wystąpiła pani marszałek, została wydana. Jeżeli nie, to wydaje się, że powinniśmy chociaż jakąś dyskusję przeprowadzić nad tym projektem, korzystając z tego, że są dzisiaj na posiedzeniu przedstawiciele Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, i ocenić, czy taka ustawa jest rzeczywiście potrzebna.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy przedstawiciele ministerstwa są przygotowani na odniesienie się do tezy opinii pana prof. Piątka o niezgodności z konstytucją przepisów proponowanej ustawy?

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju Marceli Niezgoda:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, podczas dyskusji na posiedzeniu podkomisji, jak również na wspólnym posiedzeniu Komisji do spraw Unii Europejskiej oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej odnoszono się do konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju, która wyrażona jest w art. 5 Konstytucji. Natomiast art. 20 Konstytucji traktuje o swobodzie działalności gospodarczej, a ustawa w ogóle nie odnosi się do tej materii.

W toku dyskusji posłowie przejawiali troskę o zachowanie konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju w duchu i w literze tej ustawy. Chcę podkreślić, że w tej części ustawa nie jest zmieniana, art. 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju nie ulega zmianie. Przytoczę treść art. 2, który nie jest zmieniany niniejszą ustawą: „Przez politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej".

Ponadto przedmiotem dyskusji i troski posłów w toku prac podkomisji był art. 9 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Początkowo strona rządowa proponowała w art. 9 ustawy wykreślenie zasady zgodności długookresowej strategii rozwoju kraju z zasadą zrównoważonego rozwoju, argumentując, że ta zasada dotyczy całej ustawy, ponieważ jest zawarta w jej art. 2 i dotyczy całej polityki rozwoju. Chcąc jednak doprowadzić do klarownej, jasnej sytuacji, w której przedstawione byłyby intencje rządu, jako takie, które nie dążą do tego, aby umniejszać tej konstytucyjnej zasadzie, wczoraj podczas dyskusji na wspólnym posiedzeniu obu komisji – Komisji do spraw Unii Europejskiej i Komisji Samorządu i Polityki Regionalnej – została zgłoszona poprawka i przepis art. 9 ustawy o zgodności z zasadą zrównoważonego rozwoju nie został zmieniony.

Dlatego, odnosząc się już do opinii Biura Analiz Sejmowych, stwierdzam, że po dyskusji na wczorajszym wspólnym posiedzeniu dwóch komisji i zgłoszonych poprawkach do sprawozdania podkomisji podczas wczorajszych obrad, wątpliwości wyrażone w tej opinii są całkowicie rozwiane. Projektem zajmowało się Rządowe Centrum Legislacji, dwie komisje prawnicze i nigdy nie był podnoszony argument niekonstytucyjności. Zdaniem Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju w pełni wyeksponowane są przepisy odnoszące się do zasady zrównoważonego rozwoju. W żadnym miejscu ta zasada nie jest wykreślona z ustawy.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Ponieważ pracujemy niemal równolegle, bo Komisja Samorządu i Rozwoju Regionalnego rozpoczęła pracę niezwłocznie po otrzymaniu opinii, to trudno mi ocenić poprawki, które zostały zgłoszone wczoraj na posiedzeniu obu komisji. Przyjmuję wyjaśnienia pana ministra, w szczególności zwrócenie uwagi na art. 5 Konstytucji, gdzie wprost mówi się o zrównoważonej polityce rozwoju. Art. 20 Konstytucji, w mojej ocenie, można w jakiś sposób powiązać z art. 5 Konstytucji i z tą sprawą, ale to jest właśnie kwestia oceny konstytucjonalistów. Słyszeli państwo opinię.

Ja poddam pod głosowanie wniosek o zdjęcie tego punktu z porządku dziennego i wystąpienie o dodatkową opinię w sprawie zgodności projektu ustawy z art. 5 i art.

20 Konstytucji, a w szczególności z wyrażoną w art. 5 zasadą zrównoważonego rozwoju kraju.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za zmianą porządku dziennego?

Stwierdzam, że Komisja nie przyjęła wniosku przy 6 głosach za, 13 głosach przeciwnych i braku wstrzymujących się.

Czy ktoś chciał jeszcze zabrać głos w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw? Nie słyszę.

Proponuję, aby wobec wątpliwości, które zaistniały na posiedzeniu Komisji i które nie zostały do końca wyjaśnione, oraz wobec uwag Biura Analiz Sejmowych, do których projektodawcy się nie odnieśli, zaopiniować ten projekt negatywnie.

Poseł Witold Pahl (PO):

Ja mam oczywiście wniosek przeciwny. Pragnę jednak zwrócić uwagę na wypowiedź przedstawiciela ministerstwa, który w sposób przybliżony, ale potwierdził, że wątpliwości konstytucyjne poprzez wniesienie poprawek zostały usunięte. To tylko tak gwoli uściślenia wypowiedzi pana przewodniczącego.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Oczywiście, ja pamiętam wypowiedź pana ministra, ale to jest jego ocena.

Czy są jeszcze jakieś pytania lub uwagi, wnioski? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem omawianego projektu ustawy?

Stwierdzam, że Komisja pozytywnie zaopiniowała projekt ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw przy 13 głosach za, 6 przeciwnych i braku wstrzymujących się. Na tym zakończyliśmy pierwszy punkt porządku dziennego.

Przechodzimy do rozpatrzenia spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym. Pan poseł Andrzej Duda prosił, aby mógł jako pierwszy omówić swoją sprawę ze względu na inne równie, a może nawet ważniejsze obowiązki poselskie. Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Andrzej Duda (PiS):

Szanowny panie przewodniczący, nie bardziej ważne, ale istotne, dlatego poprosiłem, żebym mógł wystąpić jako pierwszy i bardzo dziękuję za tę możliwość.

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, jest to skarga konstytucyjna pana z Krakowa, który jest spadkobiercą właściciela nieruchomości wywłaszczonej w 1977 r.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie pośle, czy pan rozpatrywał przesłanki o wyłączenie?

Poseł Andrzej Duda (PiS):

Nie. Nie widzę podstaw.

Wobec właściciela wszczęto postępowanie wywłaszczeniowe w związku z koniecznością wykorzystania tych nieruchomości na rozwój Przedsiębiorstwa Państwowego Krakowskie Fabryki Mebli, ale on zdecydował się na zawarcie umowy sprzedaży, a więc nie doszło do wydania decyzji wywłaszczeniowej, nieruchomość została sprzedana.

Nieruchomość nie została wykorzystana na cel zgodny z wywłaszczeniem, ale w 1991 r. Krakowskie Fabryki Mebli złożyły do wojewody krakowskiego wniosek o wydanie decyzji stwierdzającej nabycie prawa użytkowania wieczystego tej nieruchomości i decyzją z lipca 1991 r. w trybie postępowania uwłaszczeniowego takie użytkowanie wieczyste zostało im przydane. Czyli Krakowskie Fabryki Mebli prawo użytkowania wieczystego na tej działce w 1991 r. nabyły. Były właściciel nieruchomości nie brał udziału w tym postępowaniu. Nie został w ogóle zawiadomiony o tym fakcie i nie zostali zawiadomieni jego spadkobiercy, ponieważ ten pan, poprzedni właściciel nieruchomości, w 1991 r. zmarł. Obecnie jego spadkobierca dochodzi swoich praw. W pierwszej kolejności dochodził swoich praw przed organami administracji publicznej, gdzie otrzymał negatywne decyzje. Wniósł sprawę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, jednocześnie złożył skargę konstytucyjną, powołując się na to, że art. 229 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest, jego zdaniem, niezgodny z art. 7 i art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Art. 229 ustawy mówi, że nie zwraca się nieruchomości wywłaszczonemu właścicielowi w sytuacji, gdy prawa do tej nieruchomości przeszły na osobę trzecią i nastąpił wpis tego nowego prawa do księgi wieczystej.

W omawianej sprawie mamy do czynienia dokładnie z taką sytuacją. Na tej podstawie, kierując się art. 229 ustawy, organy administracji publicznej w pierwszej i w drugiej instancji zwrotu nieruchomości odmówiły. Odmówiły również wypłaty jakiegokolwiek odszkodowania z tego tytułu, uznając, że prawa do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości nie ma.

W związku z tym jest skarga konstytucyjna, w której skarżący powołuje się na art. 7 Konstytucji, czyli zasadę legalizmu, art. 21 ust. 2, czyli na zasadę, iż wywłaszczenie powinno następować za odpowiednim odszkodowaniem. Skarżący twierdzi, iż niezgodna i niedopuszczalna z konstytucją jest sytuacja, że art. 229 ustawy tego dochodzenia roszczeń mu odmawia.

Równocześnie skarżący powołuje jakby drugi element zaskarżenia, powołując się na związek między art. 229 a art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Art. 216 ustawy zrównuje osoby, którym odebrano prawo własności na zasadzie decyzji wywłaszczeniowej, z osobami, które to prawo w toku postępowania wywłaszczeniowego zbyły „dobrowolnie”, zawierając umowę sprzedaży. Skarżący uważa, że dochodzi tu do naruszenia art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji. Twierdzi, że sytuacja prawna osoby, która została wywłaszczona, jest inna niż osoby, która zbyła nieruchomość. Jego zdaniem, osoby, które zostały wywłaszczone są stronami w przypadku przekazywania wywłaszczonej nieruchomości osobie trzeciej, a ponadto, nawet jeżeli nie były zawiadomione o postępowaniu, mogą dochodzić swoich praw w trybie wznowienia i jest im zasądzane odszkodowanie. Ponieważ nie można uchylić wydanej decyzji, bo minął już odpowiedni czas przewidziany ustawą. mogą dochodzić odszkodowania w procesie cywilnym, jako że te decyzje są wydane z naruszeniem prawa, co w takim przypadku stwierdza organ administracji publicznej.

Proponowane stanowisko Sejmu jest stanowiskiem wnoszącym o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z następującym uzasadnieniem. Sejm proponuje uznać, że zarzuty, iż art. 229 ustawy o gospodarce nieruchomościami stoi w sprzeczności z art. 7 i art. 21 ust. 2 Konstytucji nie są dostatecznie uzasadnione, bo rzeczywiście uzasadnienie jest słabe. Ponadto pojawia się argument następujący. Trzeba pamiętać, że konstytucja chroni nie tylko prawa wcześniej wywłaszczonego właściciela, ale także prawa tego, kto nabył nieruchomość w dobrej wierze. Gdyby nabywca nieruchomości w dobrej wierze nie był chroniony, to mielibyśmy sytuację niekorzystną dla niego konstytucyjnie. Zdaniem Sejmu twierdzenia skarżącego są niesłuszne.

Natomiast w drugim zakresie, kiedy skarżący podnosi, że doszło do pominięcia legislacyjnego, Sejm wyjaśnia, że w istocie nie jest to pominięcie legislacyjne. To, że nie wskazano w przepisie art. 229 ustawy ani w żadnym innym konieczności wypłaty czy możliwości dochodzenia odszkodowania przez osoby, które sprzedały swoje nieruchomości w postępowaniu wywłaszczeniowym, nie jest pominięciem legislacyjnym. Można ewentualnie mówić tu o zaniechaniu ustawodawczym, natomiast nie o pominięciu, bo ta sytuacja nie jest uregulowana w ustawie o gospodarce nieruchomościami także w stosunku do tych, którzy byli wywłaszczeni na zasadzie decyzji wywłaszczeniowej. A więc z tego punktu widzenia zarówno jedna grupa podmiotów, jak i druga grupa podmiotów znajduje się w jednakowej sytuacji. Można mówić co najwyżej o tym, że ustawodawca tego problemu nie uregulował. Natomiast nie można powiedzieć, że pominął niesłusznie tylko jedną z tych dwóch grup, ponieważ nie ma regulacji w odniesieniu do żadnej.

Zdaniem Sejmu nie ma tu podstaw do ingerencji Trybunału Konstytucyjnego, bo gdyby Trybunał wskazywał, że to powinno być uregulowane, to wchodziłby niejako w rolę ustawodawcy, tymczasem nie jest to zgodnie z ustawą w obecnym brzmieniu rolą Trybunału. A ponadto Sejm wskazuje, że pozbawione są podstaw twierdzenia skarżącego jakoby nie mógł dochodzić swoich praw skutecznie w postępowaniu przed sądami administracyjnymi i cywilnymi o odszkodowanie. Pomimo iż przegrał postępowania przed organami administracji publicznej, złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Admini-

stracyjnego w Warszawie i ta skarga została uwzględniona. Ponadto, jak wskazuje Sejm w swoim stanowisku, jest orzecznictwo Sądu Najwyższego, że roszczeń odszkodowawczych także osoba, która zbyła swoją nieruchomość w drodze umowy sprzedaży w toku postępowania wywłaszczeniowego może dochodzić. Sprawa nie jest jeszcze zakończona, bo będzie się toczyła teraz przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, ale jasno już wynika z pierwszego orzeczenia, że sąd administracyjny prawa odszkodowawczego absolutnie nie neguje. Sejm więc stwierdza, że argumenty są nietrafione i że niedopuszczalne jest wydanie wyroku w tej sprawie.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są pytania lub uwagi? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła jednogłośnie. Gdyby Trybunał nie podzielił naszego wniosku o umorzenie postępowania, to czy pan poseł chce reprezentować Sejm przed Trybunałem Konstytucyjnym?

Poseł Andrzej Duda(PiS):

Tak, panie przewodniczący.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są inne propozycje? Nie słyszę. Stwierdzam, że Komisja udzieliła rekomendacji panu posłowi.

Przechodzimy do kolejnej sprawy. Sprawa o sygn. akt K 15/13. Pozwolę sobie sam tę sprawę przedstawić. Rzecznik Praw Obywatelskich skarży art. 115 ust. 3 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, stwierdzając, że jest on niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten brzmi: „Kto w celu osiągnięcia korzyści majątkowej w inny sposób niż określony w ust. 1 lub ust. 2 narusza cudze prawa autorskie lub prawa pokrewne określone w art. 16, art. 17, art. 18, art. 19 ust. 1, art. 19^1, art. 86, art. 94 ust. 4 lub art. 97, albo nie wykonuje obowiązków określonych w art. 19^3 ust. 2, art. 20 ust. 1-4, art. 40 ust. 1 lub ust. 2, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku”.

Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, iż ustawodawca w tym przepisie nie zachował precyzji wymaganej dla przepisów regulujących formę odpowiedzialności karnej. Rzecznik Praw Obywatelskich stoi ogólnie na stanowisku, iż w tych przypadkach, które określone są w artykułach, które przed chwilą wymieniłem, zasadne byłoby stosowanie nie prawa karnego, tylko prawa cywilnego.

My poglądu Rzecznika Praw Obywatelskich nie podzielamy, uznając, iż zaskarżony przepis jest zgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji, dlatego że zarówno strona podmiotowa, jak i przedmiotowa jest tutaj w sposób wystarczający określona. Można powiedzieć, że ona jest bardziej precyzyjnie określona niż w ust. 1 i ust. 2 tego artykułu, gdyż nie jest ten przepis zupełnie abstrakcyjny, w bardzo konkretnych przypadkach opisanych w tych artykułach ustawy ten, kto działa w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub w inny sposób określony w ust. 1 i ust. 2, a więc inaczej łamiąc prawo niż poprzez przywłaszczanie czy poprzez określone w ust. 2 rozpowszechnianie czyjegoś dzieła, podlega tej odpowiedzialności.

Ważnym argumentem jest tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie, w której znalazła się ocena tego przepisu. Wprawdzie w tym wyroku Trybunał umarza sprawę, która zawisła przed Trybunałem ze względu na pytanie sądu i ze względu na brak przesłanki funkcjonalnej, natomiast pokrótce daje merytoryczną ocenę art. 115 ust. 3 Prawa autorskiego, pisząc, że „Przepis ten nie jest wbrew przytaczanemu przez pytający sąd stanowisku doktryny pozbawiony zespołu znamion czynu zabronionego i pozwala rozpoznać, jakie zachowania będą podlegać karze, ponieważ znamiona te można zrekonstruować w toku wykładni jako naruszenie cudzych praw autorskich i praw pokrewnych w celu osiągnięcia korzyści majątkowych. Działanie tego rodzaju niezależnie od sposobu podlega penalizacji. Dla zaistnienia przestępstwa nie jest istotne, w jaki sposób następuje naruszenie praw autorskich lub pokrewnych. Ważne jest, że doszło do naruszenia tych praw i miało to miejsce w celu osiągnięcia korzyści majątkowych”.

Czy pan mecenas chce uzupełnić to stanowisko?

Specjalista Biura Analiz Sejmowych Paweł Daniluk:

Pan przewodniczący przedstawił istotę problemu w sposób wyczerpujący. Gdyby były jakieś pytania, to gotów jestem na wszystkie odpowiedzieć.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie mecenasie, w jaki sposób może się odnieść Trybunał do postulatu, żeby te sprawy były rozpatrywane na drodze powództwa cywilnego.

Specjalista BAS Paweł Daniluk:

Przede wszystkim należy wskazać, że argument, o którym pan przewodniczący przed chwilą powiedział, ma niejako charakter służebny wobec tego głównego zarzutu niedookreśloności art. 115 ust. 3 Prawa autorskiego.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czyli on formalnie w ogóle nie powinien być rozpatrywany.

Specjalista BAS Paweł Daniluk:

W konsekwencji rzecznik dochodzi do takiej konkluzji, że z uwagi na to, iż ten przepis jest niedookreślony, to z istoty Prawa autorskiego wynika, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, że powinna tu być przede wszystkim wprowadzona ochrona cywilnoprawna, bo dochodzi do zatarcia różnicy między odpowiedzialnością karną i odpowiedzialnością cywilnoprawną. Ta konkluzja jednak nie ma pokrycia w argumentacji, bo trudno powiedzieć, że przepis karny, który realizowany jest w drodze postępowania karnego w jakikolwiek sposób zacierałby różnice pomiędzy odpowiedzialnością karną i odpowiedzialnością cywilnoprawną za naruszenie praw autorskich realizowaną w zupełnie innym trybie. Ten argument ma charakter służebny i w zasadzie nieuzasadniony, więc nie będzie miał decydującego znaczenia.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję za te wyjaśnienia. Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem projektu stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła jednogłośnie. Chcę reprezentować Sejm przed Trybunałem Konstytucyjnym. Czy są inne propozycje? Nie słyszę. Dziękuję za udzielenie mi rekomendacji.

Przechodzimy do kolejnej sprawy. Sprawa o sygn. akt P 6/13, pan poseł Witold Pahl.

Poseł Witold Pahl (PO):

Panie przewodniczący, sprawa zainicjowana jest pytaniem prawnym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, a dotyczy dekretu warszawskiego. Ta tematyka była już przedmiotem wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Miałem okazję reprezentować Sejm w tej sprawie w 2011 r.

Czego dotyczy problem? Osoba fizyczna wystąpiła o odszkodowanie za wywłaszczoną nieruchomość. Odszkodowanie nie zostało jej przyznane decyzją prezydenta miasta stołecznego Warszawa. Również wojewoda mazowiecki podzielił to stanowisko, natomiast sąd wojewódzki, do którego odwołała się wnioskodawczyni, powziął poważne wątpliwości co do konstytucyjności przepisu art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Obowiązujące przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami przewidują, że odszkodowanie należy się jedynie osobie, która została objęta dekretem warszawskim i która utraciła władztwo nad nieruchomością, w tym przypadku nad działką, po 5 kwietnia 1958 r. Natomiast Trybunał orzekł zakresowo inaczej. Określił, że przepisy, które uniemożliwiają dochodzenie roszczeń osobom, które utraciły władztwo przed tą datą, nie są zgodne ze wskazanymi wzorcami.

A więc mamy tu zróżnicowanie. Obowiązujące przepisy dają możliwość odszkodowania tym osobom, które utraciły władztwo nad działką po 5 kwietnia 1958, ale już nie dają takiego uprawnienia, bo nie jest spełniona druga przesłanka, tym osobom, które utraciły własność przed tą datą. Z czego to się wzięło? Dekret przewidywał, że wszystkie osoby, które posiadały nieruchomości, domy jednorodzinne lub działki przeznaczone pod budownictwo jednorodzinne dostaną odszkodowanie. Miały być wyemitowane tzw. papiery wartościowe miejskie. One nie zostały nigdy wyemitowane. W 1958 r. dokonano

nowelizacji tych przepisów, w której wskazano, że wydane zostanie rozporządzenie, na mocy którego dokonana zostanie wypłata odszkodowania osobom, które utraciły władztwo nad nieruchomością do 1958 r. To rozporządzenie również nigdy nie zostało wydane. Ustawodawca, kierując się w 1958 r. tylko i wyłącznie chęcią ograniczenia kosztów ekonomicznych wywłaszczenia, nie wydając rozporządzenia na mocy tych przepisów, tak naprawdę pozostawił bez możliwości skutecznego dochodzenia odszkodowania wszystkie osoby, które utraciły władztwo nad nieruchomością przed 5 kwietnia 1958 r. Potem działo się sporo, bo w 1985 r. uchwalona została kolejna ustawa, a w 1997 r. przyjęta została ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami, która recypuje wcześniejsze rozwiązania. Sąd wojewódzki pyta więc, czy rzeczywiście w porządku konstytucyjnym znajduje uzasadnienie zróżnicowanie podmiotów na te, które mogą dochodzić roszczeń, bo działki najczęściej przechodziły na własność państwa po 1958 r., i na te, które pozostawia bez możliwości dochodzenia roszczeń, bo utraciły władztwo wcześniej.

Poszukujemy cech relewantnych, ale nie znajdujemy żadnego uzasadnienia dla takiego podziału. Decyzja z 1958 r. zawarta w tej ustawie była decyzją polityczną. To wpływa na to, że nie znajdujemy innych wartości konstytucyjnych, które przemawiałyby za tym, aby traktować tę grupę podmiotów lub ich następców prawnych, którzy utracili władztwo nad nieruchomościami przed 1958 r. w sposób inny niż te osoby, które utraciły władztwo po tej dacie.

Kwestia ta była badana w sprawie o sygn. akt SK 41/09, a więc tej, w której kompleksowo Trybunał starał się określić zasady konstytucyjne w odniesieniu do dekretu warszawskiego. Była to kwestia równowagi budżetowej, kwestia równowagi budżetowej samorządu.

Z analiz, które przygotowało Biuro Analiz Sejmowych, wynika, że rzeczywiście jest to spore obciążenie dla Warszawy. W ciągu ostatnich dwóch lat Warszawa musiała wydać ponad 600 mln złotych na odszkodowania. Łącznie toczy się około 8000 spraw. Nawet trudno wycenić skalę tych odszkodowań. Mówi się o wielu miliardach złotych. W zeszłym roku uchwaliliśmy, co zapewne państwo pamiętają, ustawę mówiącą o tym, że miasto Warszawa będzie otrzymywać dotację z funduszu reprywatyzacyjnego w wysokości 200 mln złotych po to, żeby kwestie wypłaty, a więc kwestie realizacji zasady sprawiedliwości społecznej, zasady wywłaszczenia, ekwiwalentności, prawa własności w stosunku do tych osób Warszawa mogła realizować.

Nie przekonuje nas, a przynajmniej mnie, zawartość konstytucyjna, bo pamiętajmy o tym, że po drugiej stronie mamy zagwarantowany przez ustrojodawcę system własności prywatnej jako zasadę ustrojową. A więc gdybyśmy nawet chcieli porównywać te wartości konstytucyjne, to z pewnością z tą zasadą ustrojową nie można polemizować w taki sposób, aby uznać, iż podstawa do różnicowania podmiotów znajduje uzasadnienie w innych wartościach konstytucyjnych.

Kończąc, sugeruję, aby Komisja chciała przyjąć postulat, by wnosić o odroczenie mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu o maksymalny okres, czyli o 18 miesięcy, bo trzeba systemowo uregulować te kwestie. Wnosimy o to, aby w postępowaniu brało udział miasto Warszawa. Uznajemy, że ten przepis jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są pytania lub uwagi? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem projektu stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła jednogłośnie. Czy pan poseł chce reprezentować Sejm przed Trybunałem Konstytucyjnym?

Poseł Witold Pahl (PO):

Tak, panie przewodniczący.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są inne propozycje? Nie słyszę. Stwierdzam, że Komisja udziela rekomendacji panu posłowi.

Sprawa o sygn. akt K 11/13 pana posła Borysa Budki. Pan poseł jest nieobecny, ale usprawiedliwiony. Pan poseł akceptuje stanowisko przedstawione przez Biuro Analiz

Sejmowych. Proszę przedstawiciela Biura Analiz Sejmowych o przedstawienie projektu stanowiska.

Specjalista BAS Szymon Pawłowski:

Postępowanie w sprawie o sygn. akt K 11/13 zostało zainicjowane dwoma wnioskami połączonymi do wspólnego rozpoznania – wnioskiem grupy posłów i grupy senatorów. Przedmiotem kontroli została uczyniona ustawa z dnia 20 lutego 2013 r. o ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej. Wniosek grupy posłów wskazuje istotę problemu konstytucyjnego jako niekonstytucyjność wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu o stabilności. A mianowicie, ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację została uchwalona w tzw. dużym trybie ratyfikacji, czyli przy uwzględnieniu parlamentu w trybie umowy międzynarodowej. Natomiast nie zastosowano art. 90 Konstytucji, którego obowiązek zastosowania wynika wówczas, kiedy umowa międzynarodowa przenosi na organy międzynarodowe lub organizacje międzynarodowe niektóre kompetencje organów władzy państwowej.

A zatem istotą problemu jest ustalenie, czy Traktat o stabilności i koordynacji przenosił kompetencje na organizację międzynarodową, na organ międzynarodowy. Wnioskodawcy wskazują, że wskazane we wniosku przepisy traktatu takie kompetencje na instytucje Unii Europejskiej przenoszą. Art. 3 ust. 2 Traktatu o stabilności nakazuje wprowadzenie do krajowego porządku prawnego automatycznego mechanizmu korygującego, który doprowadziłby do przyjęcia ścieżki, która doprowadzi do uzyskania równowagi budżetowej. Przepis art. 3 ust. 2 wskazuje, iż ten automatyczny mechanizm miałby zostać tak skonstruowany, jak to wynika ze wspólnych zasad wskazanych przez Komisję Europejską. Innym przepisem, który przenosi uprawnienia na instytucje Unii Europejskiej, zdaniem wnioskodawców, jest art. 5, który zobowiązuje państwo członkowskie w przypadku, kiedy strona traktatu objęta jest procedurą nadmiernego deficytu, do tego, aby przyjęło program partnerstwa budżetowego i gospodarczego. Kolejnym przepisem, który budzi wątpliwości wnioskodawców, to art. 7, który reguluje mechanizm decyzyjny w Radzie Unii Europejskiej, a który zobowiązuje państwa strony umowy do popierania wniosków w Komisji Europejskiej o stwierdzenie, że dane państwo członkowskie narusza Pakt stabilności i wzrostu, czyli stwierdzenie, że doszło w sytuacji danego państwa do nadmiernego deficytu. Kolejny zakwestionowany przepis to art. 8 traktatu. To jest przepis, który upoważnia Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej do oceny, czy mechanizm korygujący został właściwie do porządku krajowego wprowadzony. Ostatni zakwestionowany przepis to art. 10, który uprawnia państwa członkowskie do skorzystania z mechanizmu wzmocnionej współpracy. W przypadku, kiedy nie można dojść do porozumienia w gronie wszystkich państw, wtedy część z nich może się zdecydować na wzmocnioną współpracę.

Jeśli przyjąć założenie wnioskodawców, że te przepisy przenoszą kompetencje na instytucje Unii Europejskiej, czytaj: na Unię Europejską, wówczas konieczne byłoby zastosowanie art. 90 Konstytucji w trybie uchwalania ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację Traktatu o stabilności. My tego poglądu nie podzielamy. Wskazujemy, że, po pierwsze, Traktat o stabilności jest traktatem przyjętym poza porządkiem prawnym Unii Europejskiej, a stronami tego traktatu nie są wszystkie państwa członkowskie. On został przyjęty również w trybie zmiany traktatów założycielskich Unii Europejskiej.

Przechodząc do szczegółowych rozważań, należy zwrócić uwagę, że z art. 3 ust. 2, jak wynika to z przepisu i jak wskazują to wnioskodawcy, wynika zobowiązanie prawnomiędzynarodowe do wprowadzenia mechanizmu korygującego do porządku krajowego, ale wprowadzić ma go samo państwo członkowskie. Innymi słowy, nie ma ani organizacji międzynarodowej, ani europejskiej instytucji unijnej, która miałaby odgrywać jakąkolwiek rolę w tym procesie. W tym przepisie wskazuje się, że mechanizm korygujący, a także wspólne zasady, które miałaby ustalić Komisja Europejska, nie mogą naruszać praw parlamentów narodowych. To zobowiązanie, tak rozumiane, wyklucza wyłączenie czy ograniczenie w niekonstytucyjny sposób uprawnień parlamentu czy też innych organów konstytucyjnych. Wnioskodawcy wskazywali tu w szczególności ograniczenie uprawień kontrolnych Sejmu czy też budżetowych uprawnień Sejmu i Senatu. Jeśli cho-

dzi o art. 5, to artykuł ten wprost odsyła do prawa unijnego i sam samodzielnie, naszym zdaniem, nie tworzy i nie przenosi na żadną instytucję unijną kompetencji. Kompetencje które będą wykorzystywane do oceny programów partnerstwa budżetowego i gospodarczego, swoje źródło mają w prawie unijnym. Jeśli chodzi o art. 7, to przypominam, że ten artykuł zakłada pewną modyfikację przyjmowania decyzji przez Radę Europejską. Ta modyfikacja polegałaby na tym, że państwa członkowskie byłyby zobowiązane do popierania zaleceń Komisji Europejskiej. Ten przepis również nie przenosi kompetencji ani na Komisję Europejską, ani na Radę Europejską, tylko stanowi akt samozwiązania się i przyjęcia zobowiązania prawnomiędzynarodowego w procesie podejmowania decyzji, jeśli chodzi o Radę Europejską. Należy również dodać, iż art. 7 zobowiązuje do popierania zaleceń Komisji Europejskiej, ale tylko w przypadku stwierdzenia nadmiernego deficytu państw strefy euro. Polska nie jest nim związana, dopiero stanie się nim związana, kiedy wstąpi do strefy euro, spełni odpowiednie wskazane w prawie unijnym warunki. Tym samym dzisiaj, nawet gdyby Polska związała się art. 7, a jest taka możliwość wynikająca z art. 14, to zobowiązanie nie byłoby dla niej wiążące, ponieważ nie mogłaby głosować nad stwierdzeniem nadmiernego deficytu państw strefy euro. To wynika wprost z art. 239 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Państwa objęte derogacją nie są uprawnione do udziału w takim głosowaniu. Jeśli chodzi o art. 8, to ten przepis udziela kompetencji Trybunałowi Sprawiedliwości do oceny, czy mechanizm korygujący jest czy też nie jest właściwie, zgodnie z traktatem wprowadzony. Przepis art. 7 wprost odsyła do art. 273 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Przepis unijnego traktatu udziela kompetencji Trybunałowi Sprawiedliwości do rozstrzygania sporów między państwami członkowskimi, które to spory zostaną temu trybunałowi poddane na podstawie kompromisu. Naszym zdaniem, chociaż art. 8 wprowadza nowość normatywną, a więc Trybunał Sprawiedliwości będzie mógł rozstrzygać więcej spraw niż po zawarciu Traktatu, to jednak źródłem tej kompetencji jest art. 273 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, na który Polska wyraziła już zgodę w trybie art. 90 Konstytucji, a teraz dochodzi do aktualizacji kompetencji. Sformułowanie „aktualizacja kompetencji” zostało wprowadzone przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu w sprawie o sygn. akt Kp 3/08 i później doprecyzowane w orzeczeniu w sprawie o sygn. akt K 33/12. A zatem na tę kompetencję już wyraziliśmy zgodę, ona teraz jest tylko i wyłącznie aktualizowana. Państwa członkowskie mogą z niej skorzystać. I ostatni przepis art. 10. W tym przypadku nie podzielamy poglądu wnioskodawców, iż dochodzi do przeniesienia kompetencji na organy unijne czy też dalej na Unię Europejską, ponieważ przepis art. 10 Traktatu o stabilności wyraża tylko pewną możliwość, tylko i wyłącznie. On mówi o tym, iż można skorzystać z unijnej instytucji, jaką jest instytucja wzmocnionej współpracy. Wskazuje wprost: „Umawiające się strony są gotowe aktywnie korzystać”, natomiast nie nakazuje skorzystania z tej kompetencji.

Kolejnym argumentem, tym razem grupy senatorów, który miałby przemawiać, za niewłaściwym trybem zgody na Traktat o stabilności jest to, iż w trakcie procedowania doszło do naruszenia regulaminu Senatu. Mianowicie zbyt późno uzupełniono porządek obrad, niezgodnie z art. 34 regulaminu Senatu, nie dostarczono druków senackich, nad którymi głosowano, a służby prawne Senatu przedstawiły błędne opinie prawne, które zawierały nieprawdziwe, zdaniem wnioskodawców, wnioski. Jeśli chodzi o uzupełnienie porządku obrad, to my wskazujemy, wykazując pewną wstrzemięźliwość w dokonywaniu oceny, ponieważ wypowiadamy się o trybie pracy drugiej Izby, że regulamin Senatu przewiduje zarówno kompetencje uzupełnienia projektu porządku obrad, do której odwołują się wnioskodawcy, jak i uzupełnienie porządku obrad. Naszym zdaniem i zdaniem Marszałka Senatu, który również przedstawił swój pogląd w piśmie z października 2013 r. i które znajduje się w aktach sprawy, uzupełnienie porządku obrad po zatwierdzeniu porządku obrad nastąpiło zgodnie z regulaminem Senatu i podzielamy w tym przypadku pogląd Marszałka Senatu. Natomiast jeśli chodzi o brak dostarczenia druków senackich, to jest to już, naszym zdaniem, kwestia faktyczna i trudno nam się do tego odnosić. Wnioskodawcy twierdzą, że nie dostarczono druków, Marszałek Senatu twierdzi, że druki zostały dostarczone na czas. Wydaje się nam, że obowiązek dostatecznego wyjaśnienia sprawy ciąży na Trybunale. My nie jesteśmy w stanie w tej kwestii fak-

tycznej zająć stanowiska. Jeśli zaś chodzi o służby prawne, to powołujemy się na mandat wolny senatorów, który w swojej istocie wskazuje, że jego częścią jest brak związania jakimikolwiek opiniami służb prawnych i podejmowanie decyzji na podstawie własnej oceny i własnego sumienia.

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, jeśli będą jakieś pytania, to postaram się odpowiedzieć bardziej szczegółowo. Nasze stanowisko jest bardzo obszerne, ja spróbowałem je skrócić.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pozwolę sobie przedstawić odmienne stanowisko niż to, które zostało zaproponowane przez Biuro Analiz Sejmowych w projekcie stanowiska Sejmu. Uważam, że zasadne są te argumenty grupy posłów, które wskazują, że ustawa ratyfikacyjna została przyjęta w nieodpowiednim wobec treści normatywnej traktatu fiskalnego trybie ustawodawczym.

Uważamy, że art. 90 Konstytucji jest jak najbardziej adekwatnym wzorcem konstytucyjnym, gdyż tego rodzaju przeniesienie kompetencji z ustawodawcy polskiego na organy Unii Europejskiej musi uzyskać odpowiednią zgodę. Przypomnę tu treść art. 90 Konstytucji: „Ust. 1. Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach.

Ust. 2. Ustawa, wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w ust. 1, jest uchwalana przez Sejm większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów".

W tej ustawie przekazano kompetencje kontrolne, które do tej pory były zastrzeżone dla Sejmu, jeśli chodzi o sprawy związane z budżetem, organom Unii Europejskiej. Budżet państwa polskiego może być kontrolowany, ale on również może być korygowany na mocy tego układu międzynarodowego. Uważam, że Komisja powinna podzielić zarzuty wnioskodawców co do tych przepisów i ich niezgodności z przywołanymi wzorcami konstytucji.

Czy są inne uwagi lub pytania? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem projektu stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja przyjęła stanowisko przy 8 głosach za, 6 przeciwnych i braku wstrzymujących się. Z tego, co wiem pan poseł Budka chce reprezentować Sejm przed Trybunałem Konstytucyjnym. Czy są inne propozycje? Nie słyszę. Stwierdzam, że Komisja udziela rekomendacji panu posłowi Borysowi Budce.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Znamienne jest, że prawie połowa Komisji była jednak przeciw.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Wydaje mi się, że pan poseł Budka jeszcze te sprawę analizuje. Zobaczymy jakie stanowisko będzie. W projekcie mowa jest o tym, że art. 90 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem w tej sprawie. Gdyby Trybunał tego stanowiska nie podzielił, to powstałaby bardzo interesująca sytuacja, która wymagałaby pogłębionej merytorycznej analizy między innymi w związku z tym, co ja powiedziałem.

Sprawa o sygn. akt SK 28/13. Proszę prawnika z Biura Analiz Sejmowych o przedstawienie sprawy.

Specjalista BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Sprawa o sygn. akt SK 28/13 dotyczy art. 50 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, w myśl którego kasa może potrącać z wypłacanych świadczeń z ubezpieczenia zaległe składki na ubezpieczenie społeczne rolników indywidualnych i członków ich rodzin lub na ubezpieczenie wraz z odsetkami, a także składki na ubezpieczenie za bieżący kwartał. Dotyczy to tylko składek za osobę pobierającą świadczenie, z wyjątkiem domownika oraz składek, do opłacania których zobowiązana jest ta osoba.

Problem konstytucyjny, jaki wynika ze sprawy, dotyczy kwestii, czy jest zgodne z konstytucją prawo potrącania całości świadczenia wypłacanego z ubezpieczenia społecznego rolników w sytuacji, kiedy rolnik, który jest beneficjentem tego świadczenia, zalega

ze składkami. Innymi słowy, skarżący podnosi zarzut niekonstytucyjności wskazanego przepisu, gdyż ustawodawca nie ustanawia kwoty wolnej od potrąceń. Sprawa, która zawisła przed Trybunałem Konstytucyjnym wynika z następującego stanu faktycznego. Skarżący jest rolnikiem, który podlega obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu, zachorował, otrzymał zwolnienie lekarskie, wystąpił do KRUS o wypłatę świadczenia chorobowego. KRUS przyznała mu świadczenie chorobowe w wysokości 900 złotych, ale w całości potrąciła na zalegle składki. Ze skargi konstytucyjnej wynika, że zaległość obejmowała kwotę ponad 2000 złotych.

Naszym zdaniem, zaskarżony przepis nie narusza art. 67 ust. 1 Konstytucji w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Ustawodawca, jak państwo doskonale wiedzą, dysponuje pewną swobodą w kształtowaniu systemu ubezpieczeń społecznych. Nie będę tu przytaczać rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego, ale myślą przewodnią w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i w konstrukcji systemu ubezpieczeń społecznych jest zasada: świadczenie za składkę. Nie ma składek, nie ma świadczeń. W przypadku rolników ustawodawca wprowadził regulację na troszkę preferencyjnych zasadach. Można byłoby powiedzieć, wychodzącą poza minimum prawa do zabezpieczenia społecznego, bo jeżeli rolnicy mają zalegle składki na ubezpieczenie społeczne, to i tak świadczenia im przysługują w pełniej wysokości. Niemniej jednak ustawodawca wprowadza w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników przepis, który z jednej strony ma motywować rolników do tego, żeby składki opłacali regularnie, bo, jak wiadomo, składka jest przymusowa, celowa i jest odpłatna, a z drugiej strony, ten przepis pozwala na uzupełnianie funduszu składkowego.

Naszym zdaniem, przyjęty przez ustawodawcę mechanizm należycie równoważy interes publiczny i interes prywatny. Po pierwsze, potrącenia dokonuje się szybko, tanio, łatwo, a po drugie, uzupełniamy w ten sposób Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, a pełny Fundusz Ubezpieczeń Społecznych gwarantuje wypłatę świadczeń dla pozostałych uczestników systemu. Z drugiej strony zaskarżony przepis działa na korzyść skarżącego, bo gdybyśmy przyjęli w sposób absolutny zasadę: świadczenie za składkę, to skarżący nie miałby prawa do świadczenia chorobowego, bo zaległość obejmowała 6 kwartałów, czyli półtora roku. Im mniejsza zaległość, tym bardziej rośnie szansa, że świadczenie zostanie wypłacone i będzie stanowiło adekwatny środek utrzymania w okresie choroby. Chcę jednak zwrócić uwagę na okoliczność, że zaskarżony przepis jest zbudowany na zasadzie uznania administracyjnego. To znaczy, że KRUS może potrącić świadczenie, ale nie musi. Doskonale państwo wiedzą, że uznanie administracyjne nie oznacza pełnej swobody czy dowolności organu. Oznacza, że organ, który ją stosuje, musi należycie wyważyć interesy. Z jednej strony interes publiczny, a tutaj interes publiczny to pełny fundusz składkowy, z drugiej strony to interes prywatny, czyli świadczenie chorobowe rolnika. Jeśli rolnik zalega ze składkami z powodu okoliczności, za które rolnik nie ponosi odpowiedzialności, w jakiś sposób od niego niezależnych, to organ administracji powinien to uwzględnić. Ale jeżeli rolnik w sposób uporczywy i trwały zalega ze składkami na ubezpieczenie społeczne, to nie ma powodu, by takiej osobie wypłacać w pełnej wysokości świadczenie czy w ogóle wypłacać świadczenie z ubezpieczenia społecznego.

Na marginesie chcę dodać, że skarżący nie został pozbawiony prawa do zabezpieczenia społecznego w postaci pomocy socjalnej. Pomoc socjalna mu przysługuje w pełnej wysokości i o taką pomoc może się ubiegać. Z naszych akt wynika, że taką pomoc otrzymuje. Ponadto zwracam uwagę na otoczenie normatywne tego przepisu. Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników pozwala skarżącemu na wystąpienie o ulgi w spłacie składek, pozwala mu na złożenie wniosku o umorzenie zaległych składek. Dodam, że w ubiegłym roku wpłynęło do KRUS 14.000 takich wniosków. KRUS pozytywnie rozpatrzył 10.000 wniosków, 4000 rozpatrzył negatywnie.

Rolnik, którego dotknęły niezależne od niego okoliczności obiektywne, typu susza, przymrozki i inne kataklizmy, ma prawo do wystąpienia do KRUS także o umorzenie składek na ubezpieczenie społeczne. Składki te pokrywane są z funduszy, które są ustanowione przez Radę Ministrów w drodze specjalnych funduszy pomocowych. Dodam tylko, że pomoc dla rolnictwa w zeszłym roku wyniosła 28 mln euro.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Rozmawiałem właśnie z panem posłem Kłopotkiem, który wyraził pewną wątpliwość, czy można temu rolnikowi, konkretnej osobie, na podstawie tego przepisu zabrać całość przysługującego świadczenia? Przyznam, że ja tę wątpliwość też mam. Pan poseł Kłopotek nie złożył wniosku o odłożenie terminu podjęcia decyzji, natomiast powiedział, że jeżeli Komisja uzna, iż to stanowisko jest zgodne z przywołanymi wzorcami konstytucyjnymi, to on będzie w Trybunale występował i będzie tego stanowiska bronił.

Mam do pani mecenas takie pytanie. Skąd pani wywodzi, że niepłacenie składek było trwałe i uporczywe?

Specjalista BAS Dorota Lis-Staranowicz:

To jest zaległość obejmująca kwotę 2112 złotych , a składka na rolnicze ubezpieczenie płatna kwartalnie wynosi około 360 złotych. Gdybyśmy podzielili kwotę zaległości przez kwotę składki, to wychodzi 6 zaległych kwartałów. Półtora roku.

Naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym BAS Marzena Laskowska:

Panie przewodniczący, w sprawie skarżącego toczyły się liczne postępowania sądowe. Jednym torem toczyły się postępowania przed sądami powszechnymi, które dotyczyły kwestii potrącenia zaległych należności wobec KRUS z przysługującego skarżącemu zasiłku chorobowego, natomiast drugim torem toczyły się sprawy, a było ich około dwunastu, przed sądami administracyjnymi, gdzie przedmiotem sprawy było odrzucenie wniosku o umorzenie zaległych składek na ubezpieczenie społeczne. Z akt sprawy i stanu faktycznego odtworzonego przez sądy i przedstawionego w uzasadnieniach tych orzeczeń, z którymi przyszło nam się zapoznać, wynika, że niepłacenie składek datowało się od 2009 r. Skarżący występował o umorzenie zaległości z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, ale organy KRUS, a w ślad za skargami wniesionymi do wojewódzkich sądów administracyjnych także sądy badały zdolność finansową tego rolnika do uiszczenia składek, przyjmując, że umorzenie nie może być mechanizmem, który pozwala zwolnić się z obowiązku płacenia składek na ubezpieczenie, które jest powszechnym mechanizmem systemowym dotyczącym także innych grup zawodowych. Wszystkich obowiązuje zasada: świadczenie za składkę.

Z uzasadnienia licznych orzeczeń sądowych wynika, że zdolność finansowa skarżącego była wystarczająca według wspomnianych wcześniej organów do tego, by uiszczać składkę, bowiem rolnik pobierał zarówno dopłaty unijne do prowadzonego gospodarstwa, jak i korzystał ze wspomnianej wcześniej pomocy społecznej. Dochód rodziny szacowany był z uwzględnieniem zasiłków socjalnych, jakie przysługiwały jego żonie. Brak wskazania w postępowaniach administracyjnych i sądowych nadzwyczajnych okoliczności, które uniemożliwiałyby temu rolnikowi uiszczanie zobowiązań, przemawiał przeciwko uwzględnieniu jego wniosku o umorzenie zaległości.

Nadmienię, że w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników istnieje możliwość nie tylko umorzenia, ale także rozłożenia na raty bądź odroczenia tej płatności. W związku z czym wydaje się, że to wszechstronne zbadanie zdolności finansowej skarżącego nie dawało organom podstawy do tego, żeby zaniechać owego potrącenia, które, jak zostało tu już powiedziane, jest gwarancją równoważenia się systemu funduszu składkowego, co warunkuje wydolność tego systemu i możliwość udzielania świadczeń pozostałej grupie ubezpieczonych.

Specjalista BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Dodam tylko, że z budżetu państwa dopłacamy 95% do świadczeń wypłacanych z KRUS. Jak wygląda mechanizm wypłacania tego świadczenia? Rolnik nie wnosi składek do tego systemu. My z systemu, czyli z pieniędzy *de facto* pochodzących z budżetu państwa wypłacamy mu świadczenie, z którego następuje potrącenie zaległych składek. Zamiast rolnik opłacić składki z własnej kieszeni, własnego majątku, my opłacamy składki ze świadczeń, które są wypłacane z budżetu państwa, z naszych środków.

Jest jeszcze inna możliwość uzyskania zaległych składek – egzekucja administracyjna. Jeżeli porównamy egzekucję administracyjną i potrącenie, to się okaże, że egzekucja dla rolnika nie jest takim dobrym środkiem, bo ona bardzo głęboko wnika w jego

prawa majątkowe. Jeżeli w drodze egzekucji administracyjnej zajmie się sprzęt rolniczy albo zwierzę, które przynosi dochód w postaci mleka, to rolnik traci nie tylko pewną część materialną, ale także dochód, jaki przynosi ten majątek. A w przypadku potrącenia rolnik nie traci w zasadzie nic.

Poseł Krystyna Ozga (PSL):

Zaskoczył mnie bardzo ten ostatni argument, że 95% dopłacamy z budżetu państwa i w związku z tym ta sprawa musi być załatwiona w sposób, jaki państwo przedstawiają. Ja też podzielam te wątpliwości, które pan przewodniczący zgłaszał w swoim i pana posła Kłopotka imieniu. Ja te wątpliwości też mam. Każda sytuacja jest inna, w różnych gospodarstwach istnieją różne przyczyny takiego stanu. Ja bym nie uznała, że uzasadnienie rozwiązania tej konkretnej kwestii miałoby być związane z tym, że dopłacamy z budżetu państwa 95% do KRUS. Na marginesie powiem, że do ZUS dopłacamy znacznie większe kwoty niż do KRUS.

Poseł Witold Pahl (PO):

Dokonana przez panią mecenas Laskowską swoista preasumpcja materiału dowodowego wydaje się być bardzo oczywista, czytelna. Mamy tu rzeczywiście do czynienia z przypadkiem, który nie może stanowić o uzasadnionym impulsie ustawodawczym czy stwierdzeniu niekonstytucyjności takiego systemowego rozwiązania.

Kolejna sprawa, to zasada, o której pani mecenas wspominała, mówiąca o tym, że jednak w tej sprawie mamy wybór środka mniej dolegliwego dla zobowiązanego.

Natomiast, odnosząc się do wypowiedzi pani poseł, to podzielam, choć nie do końca tak ostro precyzyjną wypowiedź pani mecenas. Sądzę, że były innego rodzaju intencje, intencje mówiące o zasadzie sprawiedliwości społecznej, która w tym konkretnym przypadku, kiedy ktoś nadużywa swoich uprawnień i próbuje się zasłaniać przepisami, które w kontekście oceny materiału dowodowego nie znalazły zastosowania, wydaje się nas zwalniać od dylematu natury moralnej. Pragnę podkreślić, że to stanowisko będzie na pewno wyzwaniem dla Trybunału i ja będę głosować za tak sformułowanym stanowiskiem.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę państwa, Trybunał bada konkretny przepis, biorąc pod uwagę konkretny przepis konstytucji. Sprawy związane ze stanem faktycznym, które panie poruszyły, są znaczące, natomiast nie wiem, czy one będą brane przez Trybunał pod uwagę. Czy Trybunał będzie rozpatrywał to, że skarżący złożył wniosek o umorzenie zaległości i sąd administracyjny nie zgodził się na to, bo badał jego stan finansowy, dlatego że to jest odrębny przedmiot sprawy. A kluczem w ocenie Trybunału Konstytucyjnego będzie najprawdopodobniej art. 2 Konstytucji, czy tego człowieka nie pozbawiono środków do życia. Tak samo jak pani rozumienie tej sprawy związane z tym, jak te składki wyegzekwować czy to, że egzekucja zaległości byłaby dla rolnika bardziej dotkliwa. Na ten temat można dyskutować, ale to nie jest przedmiotem tej sprawy.

Naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym Marzena Laskowska:

Stan faktyczny przytoczyłam, bo chciałam zobrazować, w jaki sposób działają mechanizmy, które tworzą element składowy wydawania decyzji o potrąceniu. Ona nie jest obligatoryjna. To nie jest element, który zawsze jest stosowany w przypadku wystąpienia zaległości w uiszczaniu składek. Innymi słowy, organ może, ale w warunkach badania zdolności finansowej osoby ubezpieczonej. Jest to niewątpliwie rozwiązanie ustawowe preferencyjne w stosunku do systemu ubezpieczenia społecznego dotyczącego innych grup zawodowych, gdzie brak uiszczania składek oznacza albo utratę statusu osoby ubezpieczonej, albo natychmiastową utratę wszelkich świadczeń.

Tutaj mamy regułę, która zakłada, że nieuiszczanie składek na ubezpieczenie społeczne nie odbiera prawa do świadczeń. Na tym polega preferencja w rolniczym systemie ubezpieczeń społecznych. Natomiast ta reguła daje możliwość potrącenia, która to decyzja zapada po wszechstronnym zbadaniu okoliczności finansowych osoby zalegającej ze składkami. Stąd moje odwołania do mechanizmów, które miały zastosowanie w odnie-

sieniu do skarżącego. Innymi słowy, nie było tak, że bezduszny organ, nie analizując zdolności dochodowości gospodarstwa osoby, która była dotknięta owym potrąceniem, wydał decyzję, tylko przeciwnie, nastąpiło to po wyczerpaniu wszystkich instrumentów, które towarzyszą temu mechanizmowi.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

To jest istotna informacja. Proszę, pan poseł Kłopotek. Panie pośle, myśmy już bardzo gruntownie sprawę przeanalizowali, a pana stanowisko zostało, jak sadzę, w miarę precyzyjnie przeze mnie przekazane.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Przepraszam za spóźnienie, ale zmusiły mnie do tego inne zajęcia poza Sejmem.

Moja wątpliwość zrodziła się z takiego głównego zasadniczego punktu. To jest fundusz składkowy, który w całości, co podkreślam, realizowany jest przez składki rolników. Budżet do tego nie dopłaca. Prawdą jest, że jeżeli przyjrzymy się, ile prezes KRUS, podjął decyzji o umorzeniu, o odroczeniu, o rozłożeniu na raty zaległości, to okaże się, że jest to niewielka część. Na ogół działa twardy mechanizm w ramach solidarności między rolnikami. Dlaczego ten, który nie płaci, ma otrzymywać świadczenie, a fundusz zmniejsza się, bo to prawda, przez co później świadczenia są niższe dla pozostałych. Tak patrząc na sprawę, w pełni popieram przedłożoną propozycję.

Natomiast moja wątpliwość wynika chociażby z wątpliwości, którą przedstawia Prokurator Generalny. Czy można zabrać całe świadczenie chorobowe? Osobom, które mają zaległości alimentacyjne, podatkowe i inne, kiedy przychodzi pismo do pracodawcy, że trzeba potrącić z pensji, nie zabiera się całej pensji, tylko jakąś jej część. I z tego zrodziła się wątpliwość, czy można zabrać całość, czy nie trzeba mu na przeżycie coś zostawić?

Sądzę jednak, że trzeba stanowiska Sejmu bronić przede wszystkim z punktu widzenia solidaryzmu, zwłaszcza, że budżet nie dopłaca do funduszu składkowego.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła przy 7 głosach za, 5 przeciwnych i braku wstrzymujących się. Pan poseł chce reprezentować Sejm w Trybunale Konstytucyjnym. Czy są inne propozycje? Nie słyszę. Stwierdzam, że Komisja udzieliła panu posłowi rekomendacji.

Pani poseł Krystyna Szumilas. Czy pani poseł wyraża wolę przyjęcia do przygotowania sprawy o sygn. akt SK 29/13?

Poseł Krystyna Szumilas (PO):

Tak, wyrażam zgodę.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy członkowie prezydium mają jakieś uwagi w tej sprawie? Nie. A więc proszę sekretariat o przekazanie akt tej sprawy pani poseł, a panią, pani minister, proszę o kontakt z Biurem Analiz Sejmowych, bo, co zawsze podkreślam, wskazany jest kontakt z prawnikami już w trakcie tworzenia projektu stanowiska, który potem jest rozpatrywany przez Komisję.

Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.